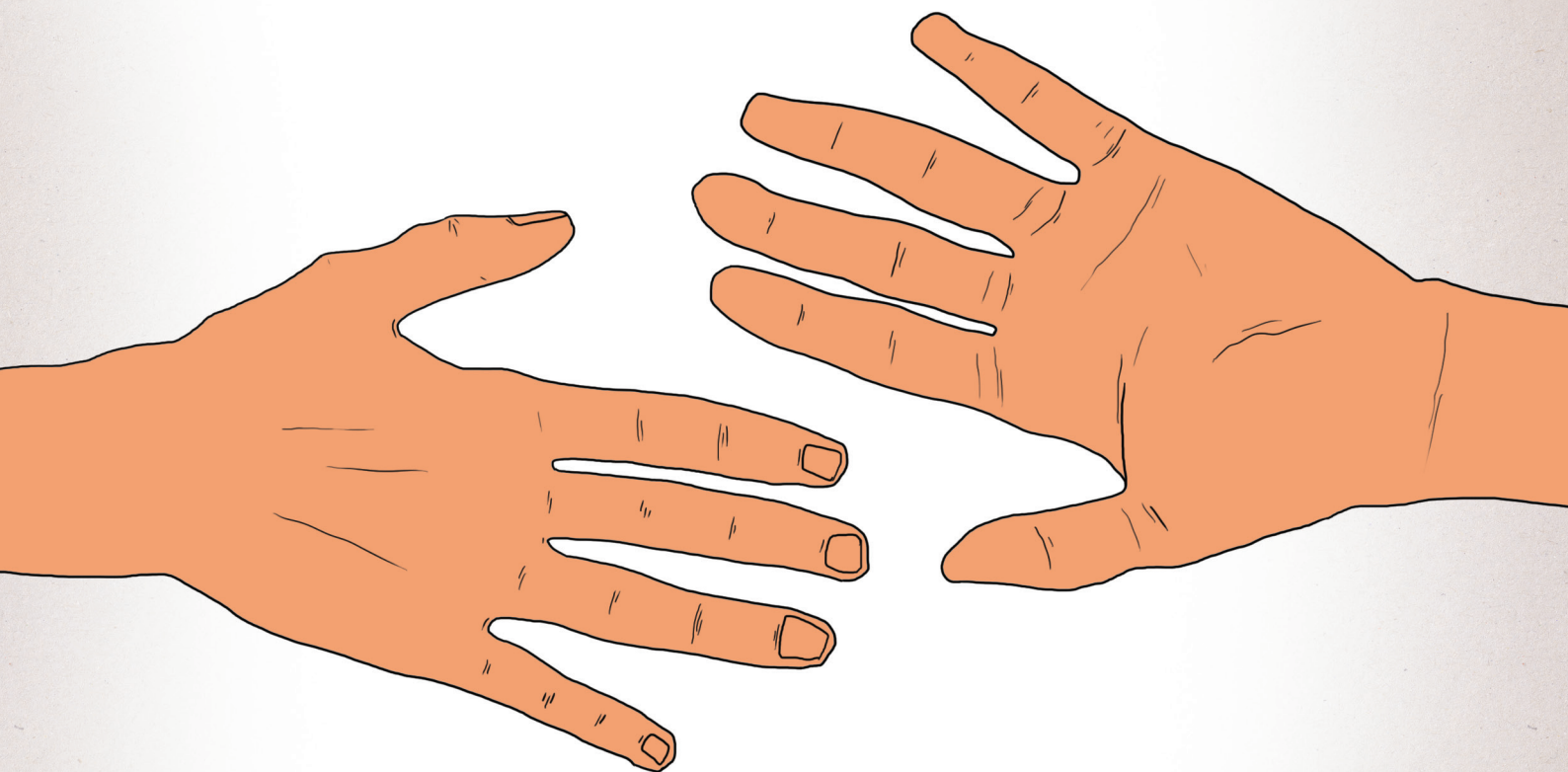


Alternatives aux Accords de partenariat économique (APE) négociés par l'Union européenne en Afrique australe

Argumentaire contre les APE et réflexions pour un Mandat alternatif pour la politique commerciale européenne

Thimoty Kondo



Sommaire

Introduction	3
A. Histoire des relations commerciales entre l'Union européenne et l'Afrique	4
B. Les négociations des accords de partenariat économique	5
C. Les pistes pour une politique commerciale alternative UE-ACP	8
D. Les défis pour les acteurs non étatiques	11
Recommandations	14
Références	15

Timothy Kondo a joué un rôle actif dans le mouvement syndical au Zimbabwe depuis plus de 30 ans, et est actuellement coordinateur de programme à Alternatives au néolibéralisme en Afrique australe (Alternatives to Neo-liberalism in Southern Africa - ANSA). ANSA agit comme un point focal, un guide et un catalyseur pour engager les peuples, les institutions et les mouvements dans la région et au-delà, à rejoindre et à forger des alliances dans la recherche commune d'une alternative au néo-libéralisme. Timothy a une très bonne connaissance des luttes mondiales de la classe ouvrière contre l'exploitation et a toujours défendu les intérêts de la classe ouvrière.

MENTIONS LEGALES

Ce document peut-être reproduit sans permission pour un usage à but éducatif et non-commercial, à condition de mentionner la source.

Auteur: Timothy KONDO

Traduction: Florent SCHAEFFER

Adaptation et relecture: Fanny SIMON, Gildas JOSSEC et Lala-Hakuma DADCI

Édition/Publication: AITEC, septembre 2012

Plus d'information sur: <http://aitec.reseau-ipam.org/spip.php?rubrique230>

Illustration en page de couverture: Simon HIGELIN www.smohdesign.com

Maquette: Simon HIGELIN

Impression: Atelier RIV et Expressions II

© AITEC 2012

Introduction

Ce document est une contribution au débat sur les alternatives à la politique commerciale menée par l'Union européenne. Il porte principalement sur les résistances aux Accords de partenariat économique (APE) et les stratégies mises en place par les acteurs non étatiques pour impulser des changements radicaux. Ce document revient sur le contexte des relations commerciales entre l'Union européenne et l'Afrique et analyse de manière critique les négociations des APE et leurs impacts. Cette mise en contexte est importante pour situer les réflexions autour des alternatives. C'est à partir de là que sont présentés les principes de l'ANSA (Alternatives au néolibéralisme en Afrique australe) prenant le contre-pied des APE et, plus généralement, s'inscrivant dans la définition d'autres politiques commerciales et d'intégration régionale. Mais les propositions alternatives ne peuvent devenir réalité que lorsque des acteurs

travaillent à ce changement. C'est pourquoi, la deuxième partie de ce document portera une attention particulière aux stratégies des acteurs non étatiques dans le domaine de la politique commerciale et présentera certaines recommandations afin d'encourager la réflexion et les expériences alternatives.

L'ANSA se veut être un élément catalyseur visant à promouvoir l'union des peuples, des institutions et des mouvements dans la région et au-delà, et à forger des alliances dans la recherche commune d'alternatives au néo-libéralisme. Les propositions discutées s'appuient sur les dix principes définis par l'ANSA et présentés dans l'encadré 1 ci-dessous :

Encadré 1 : Les dix principes de l'ANSA (Alternatives au néolibéralisme en Afrique australe)

1. L'élaboration de la politique commerciale et de développement par le peuple.
2. Un développement autocentré axé sur les besoins humains nationaux et l'utilisation des ressources locales.
3. Une intégration régionale établie à partir des besoins locaux
4. Des ruptures sélectives et la constitution négociée de nouveaux liens.
5. La promotion de science et technologie alternatives.
6. Des alliances progressistes nationales, régionales et mondiales.
7. La redistribution de la richesse pour donner du pouvoir aux secteurs non formels.
8. L'égalité entre les genres au cœur du développement.
9. L'éducation pour un développement humain soutenable.
10. Une démocratie dynamique, participative et radicale.

Source : (ANSA 2007a)

A. Histoire des relations commerciales entre l'Union européenne et l'Afrique

L'Afrique et l'Europe ont une longue histoire qui remonte à la Conférence de Berlin de 1884 où les pays européens ont divisé l'Afrique pour la coloniser. Cette relation coloniale déséquilibrée entre l'Afrique et l'Europe a duré de 1884 à 1957 quand le premier pays africain (Ghana) a obtenu son indépendance, les autres pays ayant suivi dans les années 60, 70, 80 et 90 respectivement.

Après l'accession à l'indépendance, la plupart des économies africaines sont néanmoins restées liées à leur ancien pays colonial européen qui a souvent gardé le contrôle des principaux secteurs économiques (mines, industries, agriculture, pêche, services, commerce, tourisme et banques). Cela n'a fait que maintenir leur relation commerciale déséquilibrée toujours d'actualité et à partir de laquelle les pays africains sont considérés comme des fournisseurs de matières premières brutes pendant que les pays européens exportent des produits manufacturés ou finis.

Pour rééquilibrer les relations commerciales et économiques entre l'Union européenne et les pays ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique), des négociations commerciales ont été lancées, d'abord sous les Conventions de Lomé (1975 à 1990), puis sous l'Accord de partenariat de Cotonou (APC) (2000), et actuellement au titre des APE. Il est intéressant de revenir sur les principes ayant guidé l'APC.

Les principes fondamentaux de l'APC (article 35) sur la coopération économique et commerciale étaient les suivants :

- La coopération économique et commerciale doit être fondée sur un véritable partenariat stratégique et renforcé.
- « La coopération économique et commerciale doit s'appuyer sur les initiatives prises par les pays d'ACP en matière d'intégration régionale, en gardant à l'esprit que l'intégration régionale est un instrument clé pour l'intégration des pays ACP dans l'économie mondiale. » (Article 35, APC, 2000)
- « La coopération économique et commerciale doit tenir compte des différents besoins et niveaux de développement des pays et régions ACP. Dans ce contexte, les parties réaffirment leur attachement à garantir un traitement spécial et différencié pour tous les pays ACP et à maintenir

un traitement spécial pour les pays les moins avancés (PMA) de la région ACP et à tenir dûment compte de la vulnérabilité des petits pays enclavés et des pays insulaires. » (article 35, APC, 2000)

Les principes ci-dessus s'appuyaient sur le constat suivant : « l'Afrique reste un acteur marginal dans le commerce mondial (6% en 1980 et 3% en 2008), la structure des échanges du continent étant encore très marquée par le manque de diversité en termes de production, d'exportations et de marchés. En tant que telles, les mesures préconisées par les programmes d'ajustement structurel (PAS) pour libéraliser davantage les économies africaines ne seront d'aucune utilité et peuvent être suicidaire si certains pré-requis ne sont pas remplis au sein de leurs économies. L'accent mis uniquement sur la libéralisation du commerce comme moyen pour stimuler la croissance et le développement est donc hors de propos » (SEATINI, 2009: 3). Dès le début, il apparaît clairement que la libéralisation du commerce ou l'ouverture des marchés de l'Afrique à l'Union européenne par des accords commerciaux bilatéraux ne seront pas la solution pour résoudre les défis de développement auxquels le continent est confronté.

Les objectifs de l'APC favorables aux pays ACP comprenaient « la réalisation d'un développement soutenable, l'éradication de la pauvreté, le renforcement de l'intégration régionale, l'amélioration de l'accès au marché, et l'intégration progressive de l'Afrique dans l'économie mondiale » (APC, 2000). L'Afrique, par conséquent, s'attendait à ce que, dans le cadre de ces partenariats et ce nouveau régime commercial, les partenaires de l'Union européenne appuient la réalisation de ces objectifs. En d'autres termes, les accords commerciaux entre l'Union européenne et les pays ACP, initialement conclus sous la Convention de Lomé puis l'APC et maintenant les APE, ont toujours été perçus comme étant davantage que de simples accords commerciaux. Ils ont toujours été considérés comme des instruments clés pour modifier l'architecture commerciale, industrielle et productive des économies ACP.

B. Les négociations des accords de partenariat économique

A partir de septembre 2002, l'APC est devenu la base juridique pour négocier les APE en cours. Les APE étaient censés être le cadre global régissant l'aide et les relations commerciales entre l'Union européenne et les pays ACP, compatible avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). La date limite pour conclure les négociations des APE a été fixée à décembre 2007, prenant effet à partir de janvier 2008. Mais jusqu'à aujourd'hui, les négociations des APE n'ont pas abouti.

Le délai dans les négociations des APE s'explique par la forte résistance rencontrée, en particulier de la part des acteurs non étatiques en Afrique. L'ANSA a fait partie de cette résistance, tous considérant que les APE étaient une stratégie de recolonisation de l'Union européenne pour protéger ses propres intérêts économiques. La signature de certains APE par l'Afrique a conduit d'ailleurs à accroître la dépendance des pays africains vis-à-vis du commerce avec l'Europe, y compris en terme d'aide et de dette.

Plusieurs obstacles techniques et politiques se sont levés contre la conclusion d'APE complets avant la fin de l'année 2007, notamment concernant une divergence de plus en plus forte sur l'appréhension de la dimension pro-développement dans les APE, divergence qui a persisté tout au long des phases de négociation. Selon la Commission économique de l'Afrique des Nations Unies (CEA) (2008), les APE devraient comporter un chapitre « Développement » comportant les éléments suivants :

- « Il devrait y avoir une vision partagée de ce que l'on entend par développement, avec des critères clairs pour dépasser les principales contraintes liées au commerce et à la réalisation de conditions de vie satisfaisantes dans des délais donnés » (CEA, 2008: 8).
- Il devrait y avoir également « des engagements sans équivoque pour mettre le développement au centre des APE ainsi qu'une compréhension commune des dispositifs de soutien au développement, au sein de toutes les dispositions comprises dans l'APE » (ibid.).
- « Des engagements clairs sur les ressources adéquates, accompagnés d'obligations claires vis-à-vis de l'Union européenne et de ses États membres ; une indication substantielle et complète des domaines de coopération et d'intervention avec un ordre de priorité mettant en avant

l'intégration régionale, les infrastructures, la compétitivité régionale et mondiale, la diversification et la valeur ajoutée, les investissements et l'industrialisation, et les références aux principaux instruments internationaux sur le développement et l'aide »(ibid.).

Mais la crainte que les APE ne soient que des outils commerciaux et non pas des instruments de développement ne peut pas être écartée. La Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies dans son Rapport économique sur l'Afrique de 2009 (CEA, 2009) note que « entre 1960 et 2007, la contribution de la valeur ajoutée agricole dans le PIB [produit intérieur brut] en Afrique a diminué, elle est passée de 41% à 22%. [Pendant la même période], la part du PIB de l'industrie a augmenté passant de 17% à 32%, tandis que la part des services [a enregistré une hausse] passant de 42% à 46% » (ibid.: 60). Le rapport note cependant que ce changement structurel n'a pas abouti à la diversification économique qui, pourtant, est primordiale pour soutenir la croissance et le développement sur le long terme (ibid.). Au contraire, la structure productive africaine est devenue moins diversifiée et la mise en œuvre des APE dans leur forme actuelle ne fera qu'affaiblir encore plus les perspectives de développement de la base productive qui est pourtant essentielle pour soutenir les secteurs de l'industrie et des services.

La campagne « Stop APE » de la société civile africaine

L'ANSA a appuyé les processus nationaux, dans divers pays SADC (*Southern African Development Community* – Communauté de développement de l'Afrique australe) et au niveau régional, appelant différents acteurs à interpellier leurs décideurs, les négociateurs commerciaux et d'autres parties prenantes concernées, pour exiger l'arrêt des APE de crainte qu'ils ne plongent davantage les pays africains dans un sous-développement irréversible. L'ANSA a convoqué et a participé à divers ateliers, qui ont abouti à des déclarations et prises de position sur des points clés des négociations.

Les acteurs non étatiques en Afrique ont soulevé de nombreux points très controversés et qui mettent les pays ACP dans des situations très délicates. Ces points sont les suivants :

1. Limitation des capacités et de l'expertise technique : Les négociations sur les APE exigent une diversité d'expertise / compétences / connaissances / expériences, par exemple des avocats, des économistes, des statisticiens, des analystes d'affaires, des experts commerciaux, etc. Les négociateurs de la Commission européenne (CE) peuvent se permettre de réunir toutes ces différentes compétences, connaissances, expertises et expériences en une seule équipe de négociateurs. Les équipes africaines, quant à elles, doivent compter sur leur personnel diplomatique déjà en place dans les missions à l'étranger en Europe. Par conséquent, la diversité des compétences, connaissances, expertises et expériences des équipes africaines, qu'elles pourraient mettre à contribution au sein des négociations, est compromise. Elles disposent d'une capacité beaucoup plus limitée pour appréhender dans leur totalité les documents de négociation des APE, très volumineux, et analyser de manière compétente et critique les intentions et les réelles perspectives qui se cachent derrière le langage technique.

2. Contraintes de temps : Les négociateurs africains des APE rassemblent en grande partie du personnel diplomatique basé en Europe, dont le travail sur les négociations ne représente qu'une part de leurs activités quotidiennes, tandis que la CE dispose d'une équipe d'experts sélectionnés sur la qualité de leurs compétences en négociations commerciales, leurs connaissances, leurs expériences et expertises, dédiée à plein temps à ces questions. Ainsi, les négociateurs des pays africains sont confrontés à des contraintes de temps pour mener à bien les recherches, réflexions, analyses, consultations, révisions et planifications nécessaires. En outre, le rythme des négociations a été accéléré pour respecter l'échéance de décembre 2007.

3. Contrainte liée aux reconfigurations régionales : Les pays africains ont établi leurs blocs régionaux comme la SADC (*Southern African Development Community*), le COMESA (*Marché commun de l'Afrique orientale et australe*), la CEDEAO (*Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest*) pour favoriser le commerce et l'intégration régionale. Cependant l'Union européenne, dans le cadre des négociations des APE, a reconfiguré de nouveaux groupements de pays, sapant ainsi les objectifs d'intégration régionale initiés par les pays africains. Cette stratégie du « diviser pour mieux régner » rend difficile le développement de stratégies et de prises

de position communes pour les pays africains dans le cadre des négociations des APE.

4. Contrainte liée au manque de responsabilité des gouvernements : La plus grande résistance contre les APE vient des acteurs non étatiques (société civile) dans les pays africains. Cependant la majorité des gouvernements africains sont prêts à poursuivre les négociations des APE contre la volonté de leur peuple. Ces gouvernements africains ne font aucun effort pour informer, mettre à jour, rapporter ou consulter le peuple sur les négociations des APE.

État des lieux des APE signés par certains États africains

Au moment de la rédaction, quatre ans après la date limite initiale, les APE sont dans une impasse. Peu de pays ACP ont signé ces accords ; certains ont paraphé, sous la pression, des accords mais se battent pour une renégociation des questions litigieuses, tandis que d'autres ont refusé tout accord avec l'Union européenne, le texte n'étant pas acceptable pour eux. Or, cette situation entraîne une forte perturbation des processus d'intégration régionale existants, en particulier en Afrique, où l'Union africaine (UA) et les différentes Communautés économiques régionales (CER) ont été écartées et ignorées par les pays africains ayant signé ou paraphé des APE contre l'avis de ces dernières. Une analyse comparative globale montre une désintégration des divers groupements régionaux africains (voir tableau 1) très inquiétante de l'avis de tous les acteurs non étatiques concernés (acteurs de la société civile en particulier).

Tableau 1 : État des lieux des négociations APE pour les pays africains

<p>Pays sans APE</p>	<p>ESA (Eastern and Southern Africa) Djibouti (PMA), Érythrée (PMA), Éthiopie (PMA), Somalie (PMA), Soudan (PMA), Malawi (PMA). 'SADC' Angola (PMA). Afrique Centrale Congo, CAR (PMA), RDC (PMA), Gabon, Tchad (PMA), Guinée Équatoriale (PMA). CEDEAO Nigeria, Mauritanie (PMA), Sénégal (PMA), Gambie (PMA), Guinée (PMA), Guinée Bissau (PMA), Mali (PMA), Burkina Faso (PMA), Liberia, Sierra Leone (PMA), Togo (PMA), Bénin (PMA), Niger (PMA), Cap Vert.</p>
<p>Pays qui ont paraphé un APE intérimaire mais qui ne l'ont pas signé</p>	<p>ESA Comores (PMA), Zambie (PMA). 'SADC' Namibie. CEDEAO Ghana. EAC Burundi (PMA), Kenya, Rwanda (PMA), Tanzanie (PMA), Ouganda (PMA).</p>
<p>Pays qui ont signé un APE intérimaire mais qui n'ont entrepris aucune démarche pour le ratifier</p>	<p>'SADC' Botswana, Lesotho (PMA), Swaziland, Mozambique (PMA). Afrique Centrale Cameroun. CEDEAO Côte d'Ivoire.</p>
<p>Pays qui ont ratifié un APE intérimaire</p>	<p>ESA Maurice, Madagascar, Seychelles, Zimbabwe</p>

Source : Aperçu de l'état des négociations par la Commission européenne : http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/december/tradoc_118238.pdf
 Site internet de la Commission européenne sur les relations ACP :
<http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/regions/africa-caribbean-pacific/>

En juillet 2007, un atelier de l'ANSA a publié un communiqué dont la conclusion était la suivante : « *Les gouvernements de la SADC et de l'ESA et les organisations de la société civile au sens large devraient rejeter l'imposition des APE proposés, au motif de l'absence d'une position commune sur les APE parmi les gouvernements de la SADC et de l'ESA et entre les gouvernements et les OSC [organisations de la société civile] dans les différents pays. D'autre part, les APE détruisent les initiatives d'intégration régionale [telles que] la SADC et la COMESA* » (ANSA, 2007b).

La déclaration de la 5^{ème} session ordinaire des Ministres du commerce de l'Union africaine (UA) tenue le 20 mars 2009 à Addis-Abeba a confirmé les craintes que les acteurs non étatiques ont soulevées depuis le lancement des APE. Les intérêts de l'Afrique sont compromis par la signature de certains APE contre l'avis de l'UA,

violant également la lettre et l'esprit de l'article 35.2 de l'Accord de partenariat de Cotonou (2000) qui précise que « *la coopération économique et commerciale se fonde sur les initiatives d'intégration régionale des États ACP, en gardant à l'esprit que l'intégration régionale est un instrument clé pour l'intégration des pays ACP dans l'économie mondiale* ».

C. Les pistes pour une politique commerciale alternative UE-ACP

La structure actuelle des relations commerciales UE-ACP, et les menaces que représentent les APE en cours de négociation, obligent la société civile à formuler et à faire campagne pour des alternatives. Les ONG et les mouvements sociaux de l'Union européenne ont uni leurs forces à celles de leurs collègues des pays ACP dans le cadre de la campagne STOP APE. Certaines organisations de la société civile de l'Union européenne ont lancé un processus vers un changement radical de la politique commerciale de l'Union européenne, sous le slogan « Vers un mandat commercial alternatif pour l'Union européenne ». La discussion qui suit revient sur les arguments avancés pour l'arrêt des APE, en lien avec les propositions de l'ANSA :

- Les négociations commerciales de l'Union européenne avec les pays ACP sont largement influencées par le processus de mondialisation néolibérale actuel, dirigé par le capital mondial monopolistique qui domine le marché mondial, le commerce mondial et l'investissement direct étranger (IDE) dans les pays en développement. Le moteur du néolibéralisme est la maximisation des profits en particulier pour les IDE, alors que l'ANSA priorise la satisfaction des besoins et intérêts humains. Les APE visent à encourager la mondialisation néolibérale alors même que le néolibéralisme est responsable en grande partie de la hausse des niveaux de pauvreté et de l'enracinement de la pauvreté en Afrique.

- Le processus de mondialisation néolibérale actuel est directement responsable de la crise mondiale que nous vivons. En voici quelques illustrations :

- L'augmentation persistante de la pauvreté et du taux de mortalité parmi les peuples des pays en développement, en particulier en Afrique ;

- L'aggravation des changements climatiques globaux résultant de la destruction massive de l'environnement par les entreprises en grande partie multinationales dans leur soif et leur course effrénées pour les profits ;

- La détérioration du niveau de vie de la majorité des peuples africains résultant de la distribution injuste, inégale et disproportionnée des ressources sociales, économiques et politiques et des privilèges dans de nombreux pays africains. La situation alimente les troubles, les protestations, les émeutes, les manifestations à tel point qu'aujourd'hui certaines d'entre elles ont entraîné des changements de régime profonds, par exemple dans les pays arabes africains ;

- La crise financière mondiale qui a frappé la plupart des banques privées aux États-Unis et dans l'Union européenne a conduit les gouvernements des USA et de l'Union européenne à renflouer les banques privées avec des fonds publics ;

- La propagation des protestations dans les pays occidentaux, par exemple le mouvement actuel Occupy qui s'est propagé de Wall Street à Londres et à Francfort et dans d'autres villes européennes où la tension monte et des protestations de masse se profilent.

Par conséquent, il est plus qu'urgent de formuler, adopter et mettre en œuvre une approche alternative à la politique commerciale de l'Union européenne.

Les perspectives et stratégies de l'initiative ANSA pour un Mandat commercial alternatif de l'Union européenne

L'initiative de l'ANSA a développé, au cœur de son travail, une vision alternative globale de la politique commerciale et d'intégration régionale en Afrique australe (voir encadré 2). Mais la politique commerciale actuelle de l'Union européenne, en particulier sa position sur les APE, sape toute initiative pour un modèle alternatif. L'Union européenne devrait assouplir et revoir ses positions pour permettre aux peuples d'Afrique australe et des autres régions de développer leur approche du développement économique au service de leur intérêt. L'encadré 2 revient sur les positions de l'ANSA concernant les négociations sur les APE et les collaborations éventuelles entre les organisations de la société civile européenne et africaine pour un changement radical.

Les principes de l'ANSA n° 1 à 10 (voir l'encadré 1) s'appuient sur l'élaboration d'une politique commerciale et de développement qui soit « dirigée par le peuple » et « une démocratie dynamique, participative et radicale ». Une approche similaire devrait guider les réflexions pour une politique commerciale alternative de l'Union européenne, et donc se retrouver au cœur de la campagne *Vers un Mandat commercial alternatif pour l'Union européenne*¹.

1. Voir <http://www.s2bnetwork.org/themes/towards-an-alternative-trade-mandate-%20for-the-eu.htm>

Cela signifie que les peuples (la société civile) des pays ACP doivent participer de manière active aux processus de négociation des APE, afin que leurs demandes soient prises en compte dans l'élaboration d'une politique commerciale

alternative de l'Union européenne donnant la priorité à la satisfaction des besoins essentiels et au service des intérêts des peuples et de l'environnement.

Encadré 2 : Les propositions de l'ANSA pour une politique commerciale et d'intégration régionale alternative en Afrique australe

Pour un commerce équitable

Pour l'ANSA, le commerce équitable signifie le respect des choix politiques des pays d'Afrique australe pour déterminer leurs propres politiques commerciale et de développement. Les économies d'Afrique australe ne doivent pas être soumises au processus de libéralisation du commerce basé sur les mêmes règles de commercialisation et même délai de libéralisation du commerce – au contraire de ce qui est exigé dans le cadre des APE. Les économies d'Afrique australe doivent s'opposer au processus actuel de libre-échange et mettre en œuvre, à l'inverse, un processus d'ouverture des échanges asymétrique fondé sur des critères de développement et sur les intérêts des populations. Une telle approche doit prendre en compte les différents niveaux de développement de chaque pays. De même, il est nécessaire que les pays d'Afrique australe s'unissent pour défendre les intérêts régionaux lors des négociations d'accords commerciaux tant bilatéraux que multilatéraux (c'est-à-dire que ce soit dans le cadre de l'OMC ou dans celui des négociations des APE).

Changement de cap politique – Vers une politique commerciale restrictive

L'Afrique australe ne devrait pas hésiter à recourir à des tarifs douaniers ou des mesures de contrôle à l'importation afin de soutenir ses industries naissantes. Cette stratégie a réussi historiquement pour des pays comme la France, l'Allemagne (qui a utilisé divers instruments de politique commerciale, tels que les droits de douane et les subventions à l'exportation, afin de promouvoir la croissance du développement industriel et de combler l'écart avec la Grande-Bretagne), les États-Unis (qui imposaient des tarifs aux importations d'environ 48% pour protéger leurs produits industriels au début des années 1900), et la Grande-Bretagne (qui a protégé son industrie de la laine). Cette stratégie bénéficiera sans aucun doute également à l'Afrique australe. Les récentes expériences de développement en Asie du Sud Est ont montré que de telles politiques ont aidé les pays de cette région à protéger leurs nouveaux secteurs industriels comme l'électronique, la construction navale et les semi-conducteurs.

L'Afrique australe doit récupérer son droit d'établir des politiques commerciales nationales pro-développement, comme le droit de protéger ses industries naissantes et nouvelles. La région peut également utiliser certaines clauses contenues dans les accords de l'OMC, telles que l'application du protectionnisme pour les industries naissantes dans le cadre des clauses de traitement spécial et différencié et de l'utilisation prolongée des périodes de transition.

Le protectionnisme doit être pratiqué jusqu'à ce que les écarts technologiques, institutionnels et de connaissances entre les pays en développement et les pays industrialisés soient comblés.

La substitution des importations - une approche régionale

Les économies d'Afrique australe doivent d'abord viser à produire pour le marché intérieur régional. La sélection des biens produits par chacun des pays doit être fonction de leurs divers avantages comparatifs. Derrière cette stratégie, les pays d'Afrique australe doivent chercher à améliorer le commerce intra-régional et substituer les produits d'importation par ceux qui peuvent être produits régionalement.

Cette stratégie de substitution des importations doit également promouvoir la production industrielle et de l'agro-industrie afin que la région impulse immédiatement de nouveaux processus productifs actuellement absents du territoire. Dans cette perspective, l'Afrique australe doit protéger l'industrie régionale naissante et le marché régional de la concurrence extérieure jusqu'à ce que l'industrie ait mûri et soit en mesure de rivaliser avec les importations et les fournisseurs étrangers à l'extérieur de la région et internationalement. Cette stratégie doit s'accompagner de stratégies nationales et régionales visant à promouvoir les exportations.

Coopération économique régionale et intégration

Le potentiel du commerce intra-régional doit encore être pleinement exploité. Ceci passe notamment par une plus grande coordination visant à harmoniser les procédures douanières et réduire les barrières tarifaires et non tarifaires, et par l'amélioration du transport et des réseaux de communication grâce à un investissement accru dans le développement des infrastructures régionales. Des opportunités d'échanges intra-régionaux dans les secteurs du travail, de l'eau, des infrastructures, de l'électricité et des services sont également possibles. Les pays qui dominent actuellement l'économie régionale ont un rôle particulier à jouer dans la région. Les pays comme l'Afrique du Sud ou Maurice devraient, par exemple, réinvestir dans la région et leurs investissements devraient être soumis à des règles strictes d'investissement régional, c'est-à-dire dans lesquelles figurent les principes de transfert de technologie, d'emploi décent, de réinvestissement des ressources dans le pays hôte, etc.

Diversification des exportations de produits de base

La région doit entreprendre un programme de diversification horizontale qui intègre une production plus attractive, avec des produits à plus forte valeur ajoutée qui ne sont pas liés aux exportations existantes ou traditionnelles, en particulier des produits manufacturés à forte main-d'œuvre. Il serait stratégique d'encourager une diversification des produits de base issus de l'agriculture puisque cela entraînerait la transition sans impacter négativement la production primaire de produits, qui représente encore la principale source de produits d'exportation. Cela implique de porter l'agriculture au-delà de l'exportation de matières premières vers l'exportation de matériaux et produits alimentaires transformés. Cette stratégie nécessite que chaque économie d'Afrique australe choisisse de manière stratégique et différenciée les produits de base pour lesquels elle dispose d'un avantage comparatif au niveau national et régional, afin d'éviter une baisse des prix provoquée par une production accrue d'un même produit par tous ces pays. Le succès de cette stratégie dépend néanmoins d'un accès amélioré des agriculteurs aux intrants agricoles, y compris les semences améliorées et le crédit, des services de vulgarisation efficaces et de meilleures techniques de culture, d'une bonne infrastructure rurale et de l'amélioration de l'accès à la terre avec des titres fonciers sécurisés.

Intervention du gouvernement dans le commerce

Les gouvernements ont un rôle crucial à jouer dans la gestion macro-économique pour encourager et favoriser la diversification horizontale et verticale vers des produits à plus forte valeur ajoutée. Ils peuvent atteindre cet objectif par le biais de programmes intégrés d'« actions du côté de l'offre », par exemple des incitations fiscales ou d'autre nature, la mise en place de services de vulgarisation, la facilitation des échanges, la conduite d'études de marché et le contrôle de la qualité. Les gouvernements, en partenariat avec le secteur privé, doivent également promouvoir la coopération économique régionale dans le but de surmonter les contraintes des petits marchés intérieurs et de modifier la structure d'exportation traditionnelle. En outre, ils doivent mettre en place des structures commerciales capables de faire face à l'intégration mondiale croissante et à une concurrence accrue.

Contrôle international

Par ailleurs, l'Afrique australe doit plaider en faveur de la mise en place d'une institution internationale indépendante ayant la responsabilité exclusive de surveiller l'impact des accords commerciaux sur les économies de la région en lien avec les pays industrialisés. Les processus de révision des accords menés par cette institution aurait un impact direct sur les processus de négociation aux niveaux bilatéral et multilatéral. En outre, cette institution doit être également responsable de la conduite des études d'impact intégrées dans les dispositions commerciales (bilatérales et multilatérales) concernant l'instauration de nouveaux échanges et la diversification en Afrique australe et dans d'autres pays en développement. Elle fournirait ainsi une grille d'analyse mettant en avant les mesures les plus efficaces et adaptées en matière de politique commerciale.

Si les campagnes STOP APE doivent être mieux organisées, coordonnées, soutenues en Afrique, il est également nécessaire que la société civile européenne ait un engagement similaire dans les campagnes STOP APE pour faire face aux gouvernements européens et à la Commission européenne (CE).

En ce qui concerne les négociations en cours, les points largement controversés et soulevés (depuis le début des négociations des APE) par les pays africains en matière de réciprocité, de libéralisation des services, de droits de douane, de subventions agricoles, entre autres, doivent être pris en compte et résolu dans les plus brefs délais.

Une victoire mineure

Le report constant de la date limite pour la signature des APE, initialement fixée à décembre 2007 et aujourd'hui reportée à janvier 2014, est une victoire partielle des campagnes STOP APE menées par la société civile. Cette victoire, même partielle, a été un levier, pour les sociétés civiles européenne et des pays ACP, pour promouvoir, soutenir et s'engager plus vigoureusement dans la lutte contre les APE.

D. Les défis pour les acteurs non étatiques

Pour faire face à leur gouvernement, aux blocs régionaux (par exemple la SADC, la CEDEAO, la COMESA), à l'UE et la CE, et promouvoir les dix principes de l'ANSA (tels que présentés dans l'encadré 1), il faudrait que les acteurs non étatiques en Afrique soient dotés de larges ressources et de capacités exceptionnelles, ce qui est loin d'être le cas dans les négociations des APE sous leur forme actuelle.

Un défi majeur auquel sont confrontés les acteurs non étatiques européens est justement la détérioration des financements pour soutenir leurs partenaires en Afrique afin d'encourager plus vigoureusement les campagnes STOP APE sur toutes les plateformes. Il est donc nécessaire de chercher davantage de moyens pour soutenir la campagne en faveur d'une politique commerciale alternative de l'UE en Europe et en Afrique. D'autre part, les organisations européennes doivent travailler auprès de leur gouvernement et de la CE pour que ceux-ci formulent et s'engagent à mettre en œuvre un mandat alternatif pour la politique commerciale de l'UE et pour les APE.

Dans l'esprit du principe n°6 de l'ANSA, des « alliances progressistes nationales, régionales et mondiales », il est important d'intensifier et de consolider la collaboration Nord-Sud, le soutien solidaire mutuel, la coopération et l'action collective entre les acteurs non étatiques de l'UE et ACP. Ensemble, ils sont dans une position plus forte pour exiger un système et un mandat politique alternatifs, et des conditions plus justes pour les accords commerciaux entre l'UE et les pays africains.

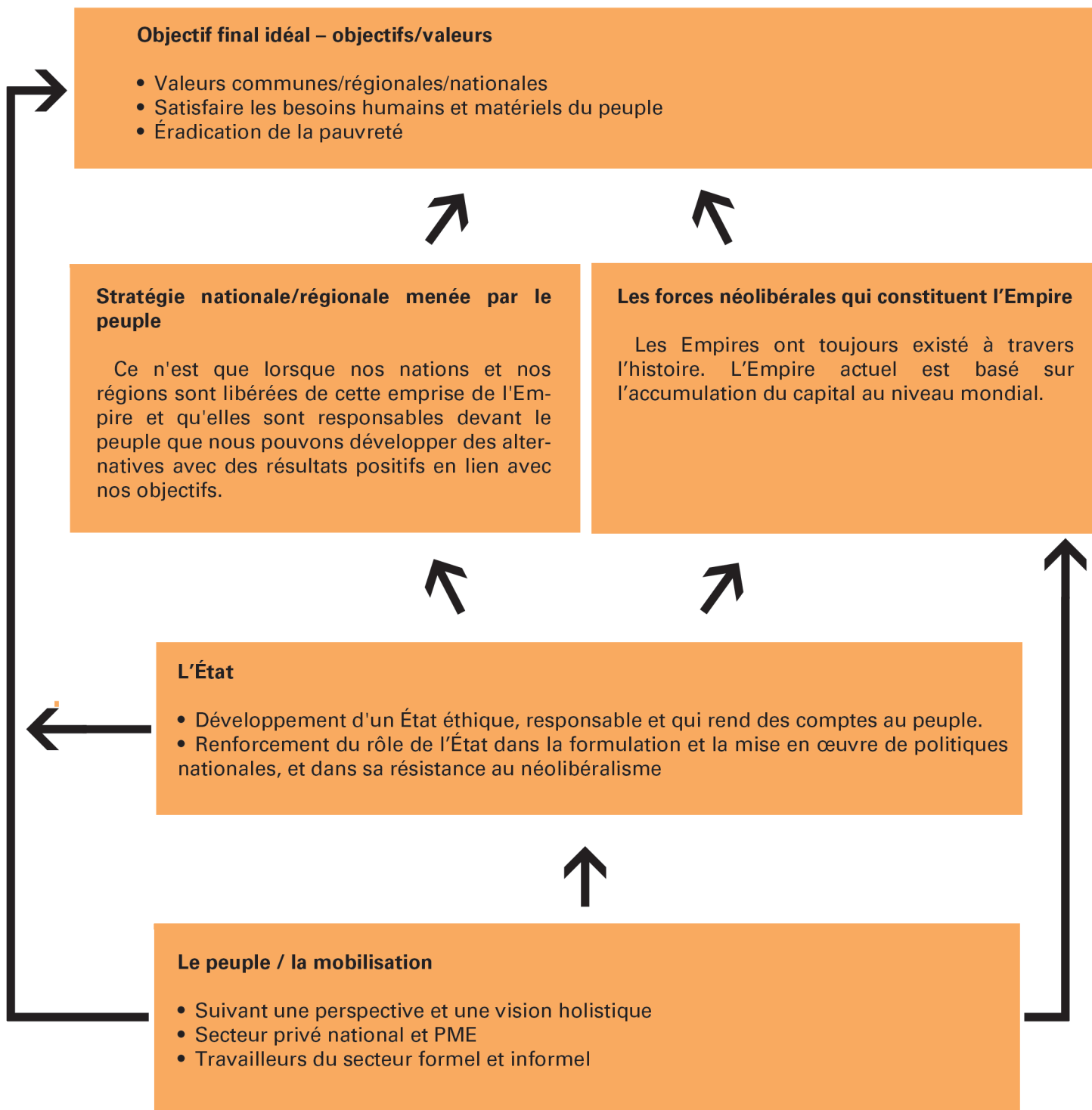
La vision et la mission de l'ANSA telles que définies par les dix principes de l'ANSA sont fondées sur une stratégie de développement centrée sur l'humain et guidée par le peuple, qui accorde la priorité aux intérêts humains sur l'intérêt du capital et la recherche de la

maximisation des profits par des entités commerciales privées étrangères et locales. Ces dernières, qui ne cherchent qu'à accroître leurs profits, ne tiennent pas compte de problèmes fondamentaux tels que le changement climatique et d'autres dégâts massifs à l'environnement commis par les entreprises multinationales. Elles n'ont également aucune considération concernant la hausse des niveaux de pauvreté et les taux élevés de mortalité, en particulier en Afrique, ou encore d'autres effets indésirables comme la désindustrialisation dans les pays en développement provoquée par les instruments de la mondialisation néolibérale tels que les APE, les DSRP (Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international), les règles de l'OMC, etc.

Une fois de plus, un défi majeur pour les réseaux, mouvements et organisations de la société civile est de sensibiliser, remobiliser et repolitiser les masses. Celles-ci doivent être en mesure de s'engager dans un dialogue de réforme politique et dans l'action collective pour exiger des mandats commerciaux alternatifs et des protocoles de développement, des accords et des chartes hors du champ de l'idéologie de la mondialisation néolibérale.

Les obligations commerciales bilatérales et multilatérales actuelles, au titre des APE et des règles de l'OMC imposées aux pays en développement, sont des montages imposés d'en haut et motivés par le profit, conçus et mis en œuvre sans la participation des acteurs non étatiques. Au contraire, ces derniers plaident pour une approche bottom-up dans l'élaboration des politiques commerciales et de développement. Ceci est illustré dans le schéma 1 page 12.

Schéma 1 : La vision bottom-up défendue par l'ANSA pour développer des alternatives au libéralisme



Source : ANSA (2007c)

Remarque : Dans le modèle alternatif, les flèches vont principalement du bas vers le haut (approche *bottom-up*), contrairement au système néolibéral actuel où elles vont du haut vers le bas (approche *top-down*).

Vers une stratégie alternative pour une autre politique commerciale de l'UE

L'action stratégique sur laquelle devraient s'appuyer les acteurs non étatiques et les agences gouvernementales en Europe pour opposer leurs alternatives à l'actuel mandat commercial de l'UE s'intègre parfaitement dans la stratégie opérationnelle de l'ANSA de « la Marche sur trois jambes » (voir le schéma 2 ci-dessous). Bien que chacune de « ces trois jambes » (ou piliers), décrites par l'ANSA, soit séparée, elles sont interconnectées entre elles et se nourrissent les unes les autres dans les différents processus visant à atteindre les objectifs communs de l'ANSA.

1. La « première jambe » de la stratégie de l'ANSA: la recherche et l'information, la compilation des données et la diffusion

Comme mentionné dans les discussions précédentes, les questions relatives à la politique commerciale de l'UE font l'objet de sujets de recherche, d'analyse des faits et des chiffres, de compilation des données, et de diffusion de l'information à toutes les parties intéressées et concernées en Europe, dans les pays ACP, et au-delà.

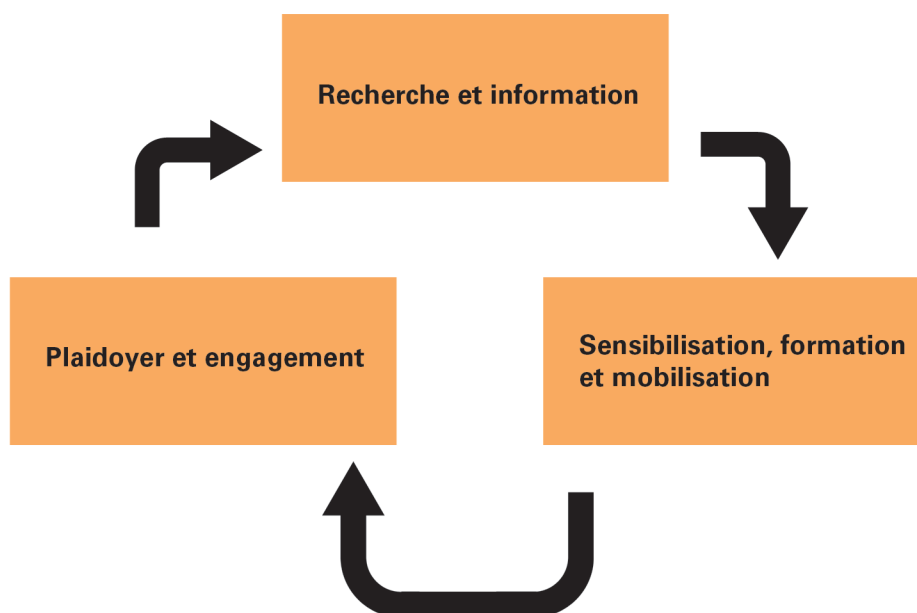
2. La « deuxième jambe » de la stratégie de l'ANSA: la sensibilisation, l'éducation, la formation et la mobilisation

L'ANSA estime que « les idées sont un levier puissant une fois qu'elles sont portées par un grand nombre de personnes ». Il ne faut pas tenir pour acquis que tout le monde est au courant, conscient, bien informé, et prêt à agir pour défendre les alternatives à la politique commerciale actuelle de l'UE, qui en soetc., notamment concernant les impacts des APE pour les pays ACP. Par conséquent, il est primordial pour les acteurs étatiques et non étatiques en Europe et en Afrique de s'appuyer sur ce deuxième pilier.

3. La « troisième jambe » de la stratégie de l'ANSA: le plaidoyer et l'engagement comprenant les activités suivantes :

- la démocratisation des espaces politiques à tous les niveaux et du système pour assurer la participation effective de l'ensemble de la société civile dans l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques.
- Donner le pouvoir et la capacité aux acteurs non étatiques pour exiger de leur gouvernement la mise en place de plateformes de dialogue social et leur engagement dans un dialogue de réforme politique. Sans cela, le risque est grand de voir se multiplier les protestations et manifestations de masse dans les rues.

Schéma 2 : Stratégie de l'ANSA – « Marcher sur trois jambes »



Recommandations

La politique commerciale actuelle de l'UE envers les pays ACP ne parvient pas à corriger les déséquilibres entre les régions. Les APE ne sont pas seulement une réponse inadéquate à des schémas commerciaux datant de l'époque coloniale. Ils risquent également de saper les approches d'intégration régionale existantes et de limiter l'espace politique dont les pays en développement ont besoin pour poursuivre leurs propres stratégies de développement économique et social. Si cette politique était un succès et les APE conclus selon les termes actuels, les propositions alternatives, comme la politique commerciale et d'intégration régionale alternative en Afrique australe de l'ANSA, ne pourraient pas être mises en œuvre.

La politique commerciale de l'UE doit donc être radicalement révisée. L'UE doit changer son approche dans les négociations des APE, renégocier les questions largement controversées, respecter l'espace politique et les processus d'intégration régionale de ses partenaires commerciaux selon une approche bottom-up. La politique commerciale de l'UE doit être démocratisée pour assurer la participation effective de toutes les parties prenantes à tous les stades du processus politique.

Il ne sera pas facile d'imposer une telle révision radicale de la politique commerciale, domaine politique central pour l'UE. Les acteurs non étatiques, dont ceux promouvant un mandat commercial alternatif pour l'UE, vont devoir mener une bataille de longue haleine. Dans cette bataille, plusieurs étapes sont clés, parmi elles :

Faciliter le processus d'élaboration d'un mandat commercial alternatif pour l'UE dans le cadre de la stratégie opérationnelle *bottom-up* proposée par l'ANSA.

Mettre en œuvre le plan d'action stratégique proposé par l'initiative de l'ANSA, de sorte que les parties prenantes ciblées et les parties intéressées (i.e. la société civile, les décideurs et administrateurs politiques, les bénéficiaires et/ou acteurs ciblés, les victimes et les responsables de cette politique tels que les conseillers politiques, parmi beaucoup d'autres) s'impliquent activement et participent efficacement au processus d'élaboration collective d'un mandat commercial alternatif pour l'UE.

S'engager dans la recherche (missions d'enquête) et la diffusion de l'information aux diverses parties prenantes et concernées, afin de susciter une large prise de conscience sur les impacts de la politique commerciale européenne actuelle, et démontrer la nécessité d'adopter l'alternative proposée.

Encourager, motiver et convaincre les parties prenantes et intéressées à participer activement au processus d'élaboration du programme d'actions pour un mandat commercial alternatif pour l'UE. Convaincre les décideurs / exécutants politiques d'adopter le mandat commercial alternatif pour l'UE et de mettre en œuvre le programme d'actions proposé.

La question du commerce et des alternatives à la politique commerciale actuelle doit être d'un intérêt primordial, non seulement pour les européens, mais plus encore pour les parties prenantes dans les pays ACP, en particulier les pays africains. C'est pourquoi la collaboration, le travail en réseau, les actions de solidarité, le soutien mutuel et la coopération entre les parties prenantes en Europe et dans les pays ACP sont très importants, afin que ce processus de mobilisation soit mené collectivement.

Références

ANSA (2007a) Alternatives to Neo-Liberalism in Southern Africa: towards a people-driven development agenda, Harare, Zimbabwe: ANSA Secretariat.

ANSA (2007b) Economic partnership agreements Big Five Hotel declaration, 16-17 February 2006, South Africa: LEDRIZ.

ANSA (2007c) 'Principles and concepts of the ANSA alternative' in Kanyenze, G., Kondo, T., and Martens, J. (Eds) (2007) The Search for Sustainable Human Development in Southern Africa, South Africa: Creda Communications

Cotonou Partnership Agreement (2000) 2000/483/EC: Partnership agreement between the members of the African, Caribbean and Pacific Group of States of the one part, and the European Community and its Member States, of the other part, signed in Cotonou on 23 June 2000 - Protocols - Final Act – Declarations. Disponible sur: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:22000A1215%2801%29:EN:NOT> [03 April 2012]

Southern and Eastern African Trade, Information And Negotiations Institute (SEATINI) (2009) Statement to the COMESA Summit on the ESA-EC Economic Partnership Agreements Negotiations, [online] Monday 1 June 2009. Disponible sur: <http://pambazuka.org/en/category/advocacy/56743> [27 April 2012].

United Nations Economic Commission for Africa (2009), Economic Report on Africa 2009: Developing African Agriculture Through Regional Value Chains. Addis Ababa, Ethiopia: Economic Commission for Africa.

United Nations Economic Commission for Africa (2008), North-south FTAs after all : a comprehensive and critical analysis of the interim economic partnership agreements and recommendations on how they could be made to really address Africa's developmental objectives, ECA; Trade and International Negotiations Section; Trade, Finance and Economic Development Division. Disponible sur: <http://www.uneca.org/atpc/documents/Analysis%20of%20I-EPAs.pdf>

Cette publication fait partie du rapport « *Au lieu d'exporter la crise, importons les alternatives! Quand les peuples du Sud redéfinissent les politiques commerciales* », publié par AITEC (France), Comhlámh (Irlande), et WEED (Allemagne) dans le cadre d'un projet commun.

© AITEC 2012

Édité par: Fanny SIMON, Gildas JOSSEC et Lala-Hakuma DADCI, avec les contributions de Comhlámh et WEED.

Tous nos remerciements aux auteurs qui ont contribué à ce rapport: Joseph Mbinji, Henry Saragih et Mary Lou Malig, Mary Ann Manahan, Buenaventura Dargentès et Cheryl Batistel, Chandra Bhushnan et Sugandh Juneja, Claude Kabemba, Carlos Aguilar, Enrique Daza, et Timothy Kondo.

Nous remercions également nos partenaires pour leur contribution à ce projet: Ruth Doggett, Lisa Wilson, Alfred M'Sichili, Fleachta Phelan, Viola Dannenmaier, Christine Pohl, David Hachfeld, Amy Stones, Rebecca Varghese Buchholz et Jayde Bradley; ainsi que les personnes ayant partagé leurs conseils pour l'élaboration de ce rapport: David Cronin, Pia Eberhardt, Aileen Kwa, Charly Poppe, Sanya Reid-Smith and Elisabeth Tuerk.

L'intégralité de ce rapport est disponible sur internet à partir des sites des différents partenaires et sur: <http://aitec.reseau-ipam.org/spip.php?article1280>

AITEC

21 ter rue Voltaire
75011 Paris
<http://aitec.reseau-ipam.org/>
Tel.: 01.43.71.22.22



Comhlámh

2nd Floor
Ballast House
Dublin 2
www.comhlamh.org



WEED

Eldenaer Str. 60
10247 Berlin
<http://www.weed-online.org/>



Cette contribution fait partie d'un projet commun mené par AITEC (France), Traidcraft Exchange (Angleterre), Comhlámh (Irlande), Oxfam-Germany et WEED (Allemagne).



Les opinions et points de vue exprimés au sein de ces contributions sont de la seule responsabilité de leur(s) auteur(es) et ne peuvent en aucun cas être imputés à l'une des organisations de ce projet.



Cette publication a été réalisée avec l'aide financière de la Commission européenne. Le contenu de ce document relève de la seule responsabilité des contributeurs, et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant les positions de l'Union européenne.